

# 第1章 再編計画の策定趣旨

## 1-1 計画の目的

別府市では、昭和40年代から50年代の高度経済成長期に、急激な人口増加や社会構造の変化に対応するため、多くの公共施設が建設されました。その多くが建設から30年以上を経過して大規模改修や建替えの必要に迫られ、行財政に大きな影響を及ぼすことが懸念されています。

あわせて、保有する公共施設の中には、利用目的が重複しているもの、市民ニーズの多様化や少子高齢化などの社会環境の変化により利用率が低下しているものなども多く見られます。

財政収入も大きな伸びが見込まれない環境の下、時代の変化に対応しつつ持続可能な行政サービスを提供するためには、公共施設の整備を『量』から『質』に転換し、それを早期に実現する計画を策定する必要があります。

## 1-2 計画の概要

別府市の公共施設におけるそれぞれの課題を、市民ニーズとの適合性、財政の効率化、建物の性能の確保といった視点から洗い出し、施設の統廃合や多機能化・複合化などを行って、総量削減を進めます。総量削減は、個々の施設単位ではなく、全市域又は用途別・地域別単位で検討します。その際には、ファシリティマネジメント<sup>1</sup>の手法を取り入れ、公共施設の総量削減とサービス機能の維持を実現するとともに、公共施設を中長期的に計画保全していく仕組みを導入します。

## 1-3 計画の位置づけ

別府市では、公共施設白書で明らかとなった課題を解決するための基本的考え方をとりまとめた「別府市公共施設マネジメント基本方針」を策定しました。その方針に基づく実行計画として、「別府市公共施設適正配置計画」および「別府市公共施設保全計画」で構成される「別府市公共施設再編計画」を策定し、以下の2点に取り組みます。

- ・人口減少や市民ニーズの変化に対応し、公共サービスと公共施設のあり方を見直したうえで、必要な機能の維持に努めつつ、公共施設の総量削減とともに、適正配置の方針を提示する。
- ・適正配置の方針により存続する公共施設について、中長期的な視点から、予防保全<sup>2</sup>の考え方を取り入れ、適切な時期に適切な方法で改修・更新（建替）を実施し、公共施設の維持・保全の効率化を実現する。

<sup>1</sup> 「企業、団体等が組織活動のために施設とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営活動」（総解説 ファシリティマネジメント FM推進連絡協議会編）

<sup>2</sup> 「日常の点検によって、施設の機能・性能の劣化の有無や兆候・状態を事前に把握する。現状では異常が見当たらなくても、時間の経過とともに発生するであろうさまざまな要因を検討し、計画的に適切な処置を行うことにより、故障や停止、事故や二次災害などを未然に防ぐ。コストの発生や利用者へのサービスの低下を最小限に抑える。」（総解説 ファシリティマネジメント FM推進連絡協議会編）

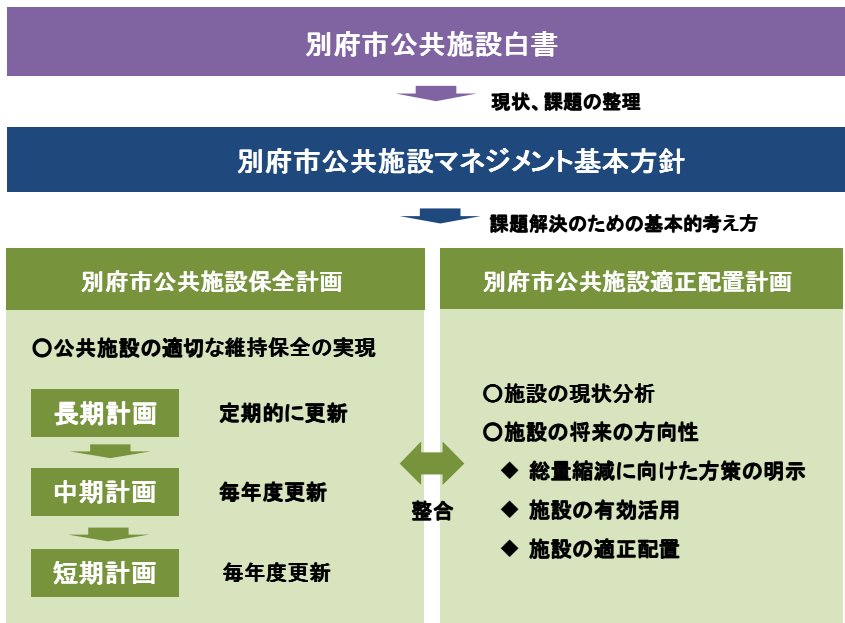


図1 各計画の位置づけ

1-4 対象施設

平成26年末現在、別府市では計504,851.72㎡の公共施設（道路や上下水道等インフラ施設を除く、いわゆるハコモノ施設）を保有しています。このうち床面積100㎡以上の施設を本計画の対象とします。内訳を見ると、市営住宅施設と学校教育施設の割合が高く、各々約31.8%、27.0%を占めています。また、人口1人当たりの施設面積は4.17㎡と全国平均（3.78㎡）を上回っています。

表1 対象施設の概要

※別府市の人口1人当たり施設面積は、平成26年末時点の公共施設面積と住民基本台帳人口から計算。全国平均の人口1人当たり施設面積は、総務省「公共施設状況調」による公有財産の建物面積（平成24年3月末時点）と、住民基本台帳人口（平成24年3月末時点）から計算。

用途	施設名	施設数	延床面積 (㎡)
庁舎等施設	市庁舎、出張所など	4	22,690.47
集会施設	公民館、集会所など	44	29,310.61
図書館・博物館等	図書館、美術館など	3	4,903.76
スポーツ施設	体育館、運動場、テニスコートなど	22	39,483.30
医療保健福祉施設	社会福祉会館、保健センターなど	9	5,415.99
保養観光施設	温泉、競輪場、野営場など	102	39,136.03
産業振興施設	竹細工伝統産業会館、公設市場など	14	15,459.07
市営住宅等施設	市営住宅など	36	160,694.97
消防施設	消防署、消防団分団格納庫など	24	5,465.10
児童福祉関連施設	児童館、保育園、子育て支援センターなど	19	5,938.27
学校教育施設	幼稚園、小学校、中学校など	42	136,493.21
公園施設	公園、ゴルフ場	37	2,482.68
その他施設	駐車場、墓地、ポンプ場など	29	37,378.26
合計		385	504,851.72

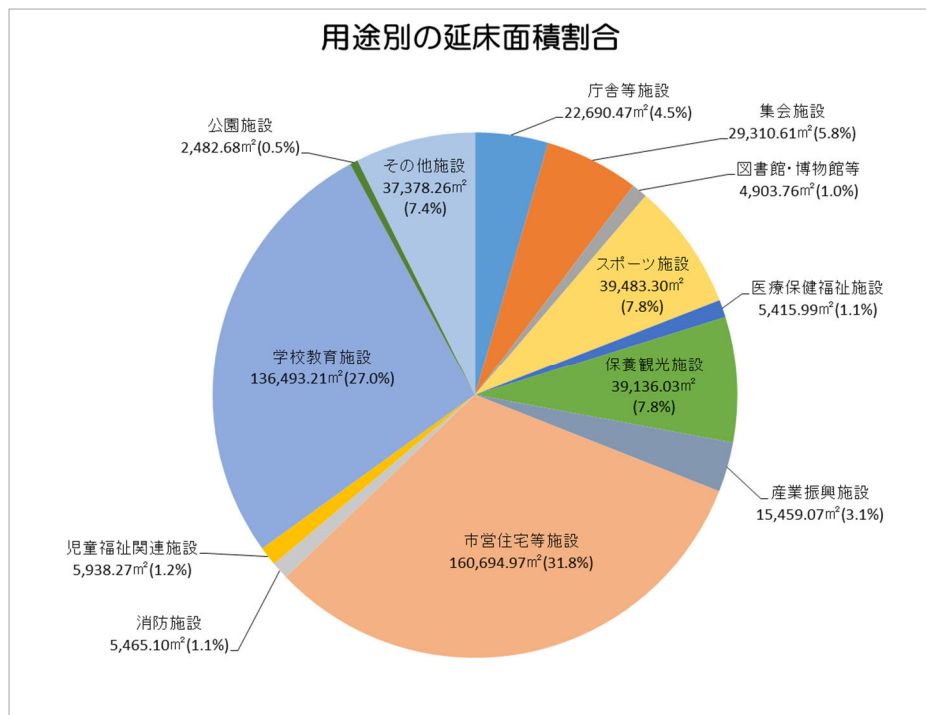


図 2 別府市における施設用途別の公共施設保有量

## 1-5 公共施設マネジメント基本方針の概要

平成 25 年 5 月に、建物系の各用途別施設状況をまとめた基礎資料となる「別府市公共施設白書」を作成し、公共施設マネジメントに本格的に取り組み始めました。建築後相当年数を経過して老朽化する施設が多く、その維持更新費用確保の困難性が明らかとなり、人口減少や市民ニーズの変化など様々な問題を解決するため、平成 27 年 4 月に「公共施設マネジメント基本方針」を策定しました。

基本方針は 4 つの方針で構成され、将来の総コストの削減目標を「今後 30 年間で 30% 以上圧縮」と定めています。目標を達成するためには、施設ごとの維持管理費用や更新費用の縮減だけでなく、人口減少を見据えた施設の総量抑制に着実に取り組むことが何よりも重要です。この目標数値については、今後の財政収支や人口などの社会経済情勢の変化に応じて適宜見直しを行うとともに、進捗管理のために総面積など新たな指標の追加も検討します。

なお、基本方針で対象とする施設は 100 ㎡を超える公共施設（建物系施設）とし、インフラ系施設（道路、橋りょう等）や上水道施設、下水道施設は除いています。

### (1) 4つの基本方針

#### ① 方針 1：施設の有効活用

別府市の財政を健全に保つために、施設総量の削減は不可避です。しかしながら、総量の削減は機能の削減をそのまま意味するものではありません。例えば、これまで異なる種別の施設で市民の交流に関する同様のサービスを提供していた場合には、ある代表施設にその機能を集約し、他の施設を別用途に活用することが考えられます。また、当初の役割を終えた施設を別の目的に使うなど、市民のニーズの変化に応じて施設の使われ方を見直していきます。また、資産の保有から活用へと発想を転換して、施設の売却や賃貸なども進め、資産が生み出す価値や収益にも着目した方策を推進します。

## ② 方針 2：施設の長寿命化

施設の予防保全による長寿命化は中長期の維持更新費用の縮減に大きな効果を発揮します。今後は公共施設の点検、評価を入念に行い、いつでもどのような対策を行えば施設の長寿命化を図れるか、それによって中長期の費用がどの程度縮減されるかを理解した上で、適切な施設の維持修繕を実施していきます。また、費用の縮減だけでなく、省エネやCO2排出量削減などの環境面、地震・津波・風水害対策などの防災面にも配慮した施設の長寿命化対策を行っていきます。

公共施設の質を保ちつつ、中長期的な費用を可能な限り縮減し、施設を長く使っていくための公共施設の長寿命化に取り組みます。

## ③ 方針 3：施設の維持管理費用の縮減

公共施設の維持にかかる費用、すなわち、工事費、光熱水費、委託費（清掃、警備、保守点検等）の縮減を図ります。省エネ・節水、委託契約の見直しなどを積極的に進め、費用総額を縮減するとともに、維持管理費用を一元管理して施設種別ごとに横並び比較し、費用が過剰にかかっている施設についてはその原因を究明して、改善を図ります。

また、施設の利用料についても受益者負担の原則に立ち返り、施設の性格やサービスの内容に応じて、施設の運営に係る維持管理費用の一定割合を利用者（受益者）に応分の負担をしていただき、運営収支の改善に努めます。

## ④ 方針 4：施設の再編と圧縮

厳しい財政制約の中、別府市が現在保有する公共施設の総量をそのまま維持し続けることは困難です。今後は既存施設を最大限有効活用することとし、新たな施設を整備する場合は、原則として他施設との複合化等に努め、施設の総量抑制に十分配慮することとします。

それぞれの公共施設の劣化状況、老朽化状況や利用状況、収支状況等の情報を広範に収集、一元化し、それらをもとに施設の評価を行って、施設が適切な行政サービスを提供しているか、今後も市が施設を保有し続けるべきかの検証を行います。その検証は施設の種別ごとに行い、その結果を今後のマネジメント計画に反映していきます。施設評価の結果、今後も存続する施設については、市民の安全かつ快適な利用に資するよう、サービスの向上に努めていきます。

## (2) 目標設定

別府市の公共施設に係る総コストを今後 30 年間（平成 27 年度～56 年度）で 30%以上圧縮します。

## (3) 目標設定の根拠

削減目標期間（30 年間）と削減量（圧縮率 30%）の根拠は、次のとおりです。

### ① 削減目標期間（30年間）

現在、本市が保有する公共施設のうち建築後30年以上経過しているものは60%を超えています（延床面積による割合）。公共施設においては利便性ととも安全確保が重要な課題です。今後は、これら建築から一定程度の期間を経過した施設の大規模改修や更新の機会に、前述の方針 1 で示したように施設の整理統合等により総量の圧縮を図ります。施設の耐用年数を60年とした場合、大部分の施設が建替え完了となるのは、30年後となることから、目標期間を今後

の30年間とします。また、後述の適正配置計画において、各施設の複合化や統廃合に取り組むとともに、具体的計画実行にあたっては、本方針の目標期間の短縮に最大限努力することとします。

## ② 圧縮率（30%以上）

今後50年間の維持更新費用は総額2,221億円、1年当たり44.4億円の費用がかかると試算されています。しかしながら、本市の過去5年間（平成20～24年度）の公共施設に係る投資的経費の事業費ベースの平均値は18.6億円です。今後の投資的経費を過去5年間の事業費ベースの平均値18.6億円以内に収めるためには、現在から58.1%削減する必要があります。

【18.6億円 ÷ 44.4億円 ⇒ 41.9%（58.1%減）】

この目標を達成するために目標耐用年数である60年間で実施するとした場合には、1年当たり0.97%の削減となり、30年間では、29.0%削減する必要があります。

【58.1% ÷ 60年 × 30年 ⇒ 29.0%減】

試算にあたっては現在の投資的経費をベースに算出していますが、今後は人口減による税収の減少も予想されることから、総コストの削減目標を30%以上とあえて高めに設定しました。施設の総量抑制、維持管理費用の縮減など様々な取り組みにより、目標値の達成を目指します。

なお、この目標値は、今後の財政収支や人口など、社会経済情勢の変化に応じて適宜見直しを行うこととします。

## （4）マネジメントの取組方策

### ① 施設情報の一元化(公共施設マネジメントシステムの構築)

公共施設マネジメントを実施していくためには、将来の維持更新費用のほか、個々の施設の状況、施設の比較結果などを迅速かつ効率的に把握する必要があります。そこで、公共施設を担当する組織ごとに分散管理している情報をデータベース化し、情報の一元化・見える化・共有化を図ります。管理する情報は、土地・施設の面積、構造、建設費用、劣化状況、工事履歴、利用者数、維持管理費用などで、具体的な情報は現地劣化調査、施設管理者向けアンケート調査などにより収集します。一元化した施設情報をもとに中長期保全計画の策定や施設評価を行います。

### ② 施設評価の実施

公共施設の課題を解決するための方策を検討する基礎的な資料とするために、一元化した情報に基づき、施設評価を行います。老朽化した施設や、利用が少ない施設、支出が大きすぎる施設などを抽出把握するため、品質（劣化状況、安全性など）、供給（利用状況など）、財務（収益性など）の視点で点数化を行います。その上で、ハード（品質）、ソフト（財務・供給）の2つの軸で公共施設を4グループに分類し、継続保有、改修、用途変更、統廃合、廃止など、各グループの公共施設の今後の方向性を検討します。

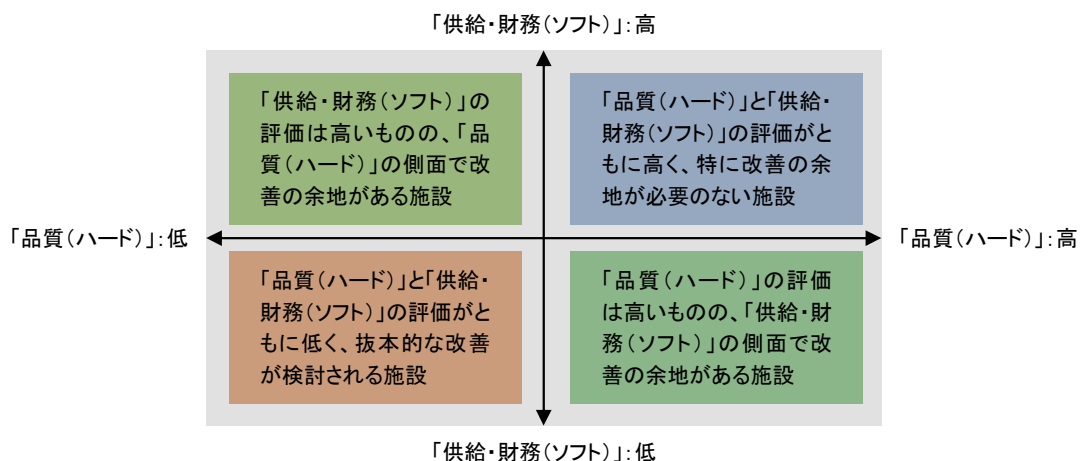


図3 施設評価のグループ分類

③ 施設整備の方向性検討

施設評価の結果をもとに、市民ニーズや人口動向、社会情勢なども勘案しつつ、施設整備の方向性を検討していきます。基本方針の目標を実現させるため、複合化・集約化・統廃合などの手法を用いて、施設総量の圧縮に取り組みます。

当初の施設設置・運営の目的と相違が生じている施設についても、施設の複合化や機能転換などの再編を行います。

表2 施設整備の方向性（手法例）

手法	内容
現状どおり存続	施設の耐用年数に余裕があり、引き続き行政需要がある施設については、既存のまま施設を運用
他用途・機能の受入	施設の耐用年数に余裕があり、かつ、他に転用可能な未利用、低利用スペースがある場合には、他用途・機能の受入れを検討
集約化・複合化	耐用年数を迎えている施設で、引き続き行政需要がある場合は、周辺施設への集約化・複合化の可能性を検討。その結果、当該施設の敷地に高度利用が可能な状況がある場合は、周辺施設との集約化・複合化の候補用地として検討
用途転用の検討	耐用年数に余裕がある施設で、当初目的の達成などにより、従来の用途による活用が不要となる場合は、行政需要を勘案し用途転用を検討。その結果、行政需要がない場合は、活用方法の検討
廃止	耐用年数を迎えた施設で、当初目的の達成などにより、従来の用途による活用が不要となる場合は、施設の廃止を検討

④ 施設の長寿命化

公共施設の状態を適切に把握し、損傷が大きくなる前に適切な対策を行う「予防保全」を導入することで、施設の長寿命化に取り組みます。例えば、内外装や設備は、躯体より耐用年数が短いため、機能が早く低下します。内外装・設備の各部位の劣化状態を適切に把握し、老朽化による破損や機能低下が予見されるときは早めに改修を行うこと、また公共施設の機能に重大な影響を及ぼす部位は機能低下が発生していなくとも改修を行うことにより、耐用年数を延ばすことができます。その結果、建替にかかる巨額の費用を抑えることができ、中長期的な総費用を縮減することが可能になります。

公共施設の状態に関わるデータは全て公共施設マネジメント支援システムに格納し、関係者

で共有して組織横断的な視点から、各年度に必要な修繕、改修、建替工事を決定するしくみを取り入れます。また、既に長寿命化計画を策定している本庁舎や市営住宅以外についても、営繕部局の技術者が支援システムを活用して長寿命化計画を策定し、所管部局と連携して施設の長寿命化に取り組みます。施設管理者には、各施設の状況を記録して報告してもらうための様式（建物点検マニュアル）を整備して、記録・活用してもらうしくみを取り入れます。

#### ⑤ 施設の有効活用

施設管理者向けにアンケートを毎年実施し、施設の空きスペースや利用状況等をモニタリングして、施設の有効活用を推進します。例えば、学校施設内に余裕スペースがある場合には、集会施設や交流施設として活用することや、公民館や図書館等の市民利用施設の空間再編に取り組みます。施設総量の圧縮が不可避である中、市民へのサービスレベルを低下させないよう、残された施設群の中で施設機能を可能な限り維持するために、施設の有効活用策に取り組みます。

#### ⑥ 施設の維持管理費用の縮減

施設管理者が、光熱水費、委託費等のデータを公共施設マネジメント支援システムに入力し、その結果を一元管理するしくみを取り入れます。その際、日常の管理及び環境負荷軽減についての取り組みの指針を示した「施設運営管理マニュアル」を施設管理者に配布します。一元化された情報を施設横断的に管理することにより、同種・類似施設間での費用の高低を迅速に把握することができ、問題のある施設を特定して、改善を促すことが可能となります。

#### ⑦ 防災・バリアフリーへの対応

公共施設は地域コミュニティの拠点等としての役割を担い、市民の暮らしを支えています。誰もが施設を利用しやすいよう施設のバリアフリー化を推進する必要があるのですが、その対応は施設の改修や更新の時期に同時に計画し、平成26年4月1日に施行された「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」の趣旨も十分に考慮したものとします。また、公共施設は災害時の避難所、備蓄倉庫など、市民のいのちを守るための防災機能の役割も果たしています。今後とも、その役割を安定的に果たすため、適切かつ的確に老朽化対策や施設の再配置を行い防災機能の向上を図ります。